940.9177
G91g
cop. 2

THE LIBRARY
OF THE
UNIVERSITY OF ILLINOIS
REMOTE STORAGE

Quaderni della Guerra

A. GROPPALI
della Regia Università di Modena

Gli Orfani di guerra

FRATELLI TREVES - EDITORI - MILANO

QUADERNI DELLA GUERRA. N. 78.

GLI ORFANI DI GUERRA.

DEL MEDESIMO AUTORE:

Le pensioni di guerra . . . . . L. 1 25

La vecchia e la nuova Internazionale . . 1 25

A. GROPPALI
della Regia Università di Modena

Gli
Orfani di guerra

MILANO
FRATELLI TREVES, EDITORI
1917.

PROPRIETÀ LETTERARIA.

I diritti di riproduzione e di traduzione sono riservati per tutti i paesi, compresi la Svezia, la Norvegia e l'Olanda.

Milano, Tip. Treves.

REMOTE STORAGE

REMOTE STORAGE
740.9177
G91g
cop. 2

Dec. 29 30 HUGHES

PREFAZIONE.

Tra i vari problemi, che la guerra ha suscitato dal fondo delle necessità della vita sociale e proiettato sullo schermo della vita politica, uno dei più gravi e complessi è quello che riguarda l'assistenza dei figli di coloro i quali per la difesa della patria e della libertà dei popoli hanno generosamente sacrificato la propria esistenza.

La pietà per i figli orbati, ancora all'alba della vita, della loro guida più sicura; la gratitudine verso coloro il cui nome sarà sempre piamente ricordato e benedetto: tutti questi nobili sentimenti suscitano in noi viva la coscienza del dovere di soccorrere gli orfani della guerra; ma, quando si tratta di stabilire in modo concreto la forma e la misura dell'intervento dello Stato nella soluzione di questo tormentoso problema, allora se ne intuiscono tutte le difficoltà di ordine finanziario, giuridico e morale.

750790

Dopo lunghe ed appassionate discussioni alla Camera dei deputati, in Senato, nella pubblica stampa, è stata promulgata la legge sugli orfani di guerra, la quale, insieme colla legge sull'assistenza dei mutilati e coi provvedimenti legislativi concernenti le pensioni privilegiate ai soldati ed alle loro famiglie, costituirà uno dei *libri* di quel *Codice della solidarietà nazionale*, che, nato tra le dure necessità della guerra, continuerà nella pace come una prova dell'inestinguibile bontà umana anche nei momenti in cui più infuria la tempesta dell'odio.

Di questa legge forse si dirà quello che è stato detto dell'analoga legge francese, a cui si è rivolto l'appunto di essere «*un bel bicchiere vuoto*»; ma noi confidiamo che lo Stato risponderà agli eroici ardimenti dei nostri soldati, stanziando in bilancio tutte le somme che saranno necessarie per dare al popolo la sicurezza che i figli di coloro che per la patria si sono con sublime abnegazione sacrificati non saranno mai obliati dalla patria immemore ed ingrata.

L'Italia — stiamone certi — in questa guerra di rivendicazione e di giustizia, che è il compimento dell'epopea radio-

sa del suo risorgimento, come conseguirà la consacrazione di tutti i suoi imprescrittibili diritti, così non scorderà il più alto e santo de' suoi doveri, degnamente accogliendo nel nome augusto della patria l'ultima invocazione dei morenti gloriosi.

Cremona, ottobre 1917.

A. Groppali.

GLI ORFANI DI GUERRA

I.

I precedenti.

È opera vana ricercare nella storia della legislazione più antica provvedimenti specifici che abbiano per iscopo la protezione e l'assistenza degli orfani di guerra.

Nè in Grecia, nè in Roma, nè altrove, prima della Rivoluzione francese, si conserva il ricordo di qualche legge speciale promulgata a favore degli orfani dei caduti in guerra. Si concedono terre conquistate o somme di denaro ai veterani congedati, ma si ignorano del tutto le vedove e gli orfani dei morti in combattimento.

Nella storia della pubblica assistenza troviamo menzionata, come prima nel tempo, l'istituzione creata da Traiano a

sollievo dell'infanzia colla concessione di annui sussidi e ricordati più tardi gli *orphanotrophia* cresciuti, insieme ad altre pie fondazioni, all'ombra della Chiesa cristiana; ma di istituti speciali per gli orfani di guerra non vien fatto alcun cenno. Di certo i figli dei morti per la patria venivano insieme ricoverati cogli altri fanciulli abbandonati, alla redenzione dei quali consacrò con cuore d'apostolo la sua vita San Vincenzo de' Paoli.

Napoleone I, che all'impeto ed al valore de' suoi soldati sapeva di dover tanta parte della propria gloria, come ampliò l'*Hôtel royal des Invalides,* fondato per i veterani da Luigi XIV nel 1671, così promulgò il 16 Frimaio anno XIV una legge per fare adottare tutti i figli dei militari morti nella battaglia di Austerlitz. Successivamente, sulle orme di questa, altre leggi (12 dicembre 1830, 6 luglio 1849, 18 gennaio 1871) disposero di fare adottare dalla nazione i figli di coloro che erano morti od erano restati invalidi combattendo per la patria in contingenze memorande.

In Italia, se, durante il periodo delle battaglie per l'indipendenza nazionale, non si è fondato alcun istituto speciale

per gli orfani di guerra, si sono creati però, in momenti eccezionali della vita del paese, due istituti che hanno funzionato ed ancora funzionano egregiamente: alludiamo all'*Opera Nazionale Patronato «Regina Elena»* per gli orfani del terremoto di Messina, ed all'*Opera Nazionale «Emanuele Filiberto di Savoia»* per gli orfani dei militari morti nella guerra libica.

Coll'intervento d'Italia nel conflitto europeo, si impose anche per noi il problema dell'assistenza degli orfani di guerra, e nella seduta del 6 giugno 1916 alla Camera dei deputati l'on. Salandra presentò un disegno di legge fatto proprio in seguito dal Ministero Boselli e modificato sostanzialmente da una Commissione parlamentare con una relazione dell'on. Peano comunicata alla Presidenza il 24 novembre 1916.

Tale progetto, approvato senza variazioni importanti dalla Camera dei deputati, venne invece profondamente modificato dalla Commissione speciale del Senato con una relazione illustrativa dettata dall'on. Chimirri. Il Senato, a sua volta, apportò al progetto presentato dalla Commissione speciale modificazioni

non lievi in gran parte accettate dalla Camera dei deputati, le cui proposte furono definitivamente approvate dal Senato e sancite nella Legge organica del 18 luglio 1917, n.° 1143.

II.

Gli Orfani di guerra.

Vediamo anzitutto di precisare l'obbietto ed i limiti della categoria «*orfani di guerra*», a cui si accordano colla nuova legge facoltà e benefici. Secondo il progetto Salandra, la protezione e l'assistenza assunte dallo Stato riguardano gli orfani minorenni che siano:

a) figli legittimi, legittimati o naturali riconosciuti, di militari e di assimilati, morti in seguito a ferite, lesioni, congelamenti o malattie epidemico-infettive, contagiose od endemiche, contratte durante il servizio prestato in guerra;

b) figli legittimi, legittimati o naturali riconosciuti, di coloro che, nella esecuzione di lavori ai quali siano addetti per conto o nell'interesse dello Stato, ov-

vero nell'adempimento di pubbliche funzioni civili siano morti in conseguenza di un fatto bellico o di una incursione nemica o per altra delle cause indicate nella lettera *a*), che sia dipendente dallo stato di guerra;

c) figli naturali, non riconosciuti, di persone morte nelle condizioni e per le cause indicate nelle lettere *a*) e *b*).

Poichè, secondo l'idea ispiratrice di tale progetto, è la morte per causa di servizio compiuto per conto dello Stato quella che giustifica il trattamento di favore agli orfani di guerra, così questo non è esteso ai figli di coloro che, indipendentemente dal concorso di una causa di servizio, furono vittime di incursioni nemiche o morirono negli ospedali in conseguenza di disagi che aggravarono malattie preesistenti.

Tale estensione peraltro, giuridicamente non infondata, ma sopratutto reclamata da imperiose ragioni morali e sociali, è stata accolta nel decreto luogotenenziale 6 agosto 1916 e nel disegno di legge presentato dalla Commissione parlamentare, in cui, senz'altro, si considera come *orfano di guerra* «*colui, di cui il padre, o la madre esercitante la patria*

potestà o la tutela legale, è morto in dipendenza dello stato di guerra».

La Commissione parlamentare ha inserito nel proprio disegno di legge la proposta del progetto Salandra di ammettere all'assistenza anche i figli naturali non riconosciuti, specificando, per evitare facili abusi, i casi nei quali i figli naturali possono godere dei benefici della legge e stabilendo l'autorità che deve provvedere.

L'assistenza è quindi estesa ai figli naturali non riconosciuti nei casi seguenti:

quando la madre ed il presunto padre abbiano notoriamente convissuto a modo di coniugi nel periodo legale del concepimento;

quando vi sia il possesso di stato [1]) del figlio naturale;

quando la paternità o maternità risulti da esplicita dichiarazione scritta dei genitori o indirettamente da sentenza civile o penale.

L'accertamento della paternità o ma-

[1]) Il possesso continuo di stato risulta da una serie di fatti che nel loro complesso valgano a dimostrare le relazioni di filiazione e di parentela fra un individuo e la famiglia a cui egli pretende di appartenere. (Codice Civile – art. 172.)

ternità sarà fatto dal giudice delle tutele al solo effetto della presente legge e dell'art. 5 del decreto luogotenenziale 12 novembre 1916 n.° 1598, il quale stabilisce i casi, in cui i figli naturali acquistano il diritto alla pensione privilegiata di guerra.

L'assistenza è dovuta anche nei casi previsti dall'art. 180 del Codice Civile (casi di figli adulterini ed incestuosi), quando: 1.° la paternità o maternità risulti indirettamente da sentenza civile o penale; 2.° la paternità o maternità dipenda da un matrimonio dichiarato nullo; 3.° la paternità o maternità risulti da esplicita dichiarazione per iscritto dei genitori (art. 193, Cod. Civ.) ed il figlio già ricevesse gli alimenti dal genitore perito in dipendenza dello stato di guerra.

Contro la ricerca della paternità, vietata dal Codice Civile (art. 189) ed ammessa da questa legge speciale, ha levato la sua voce autorevole in Senato il prof. Chironi, non per ragioni di principio di ordine giuridico o sociale, ma solo perchè un'innovazione così importante, anzichè venire presentata in appropriato ed organico disegno di legge,

si introduceva di straforo ed in modo quasi subdolo nella nostra legislazione.

In merito alla definizione da noi già riferita intorno all'orfano di guerra tanto alla Camera dei deputati quanto in Senato furono sollevate parecchie questioni che hanno servito a precisare ed a chiarire il senso e la portata di essa.

Il primo punto che conviene determinare esattamente è quello che riguarda l'interpretazione da darsi alla dizione «*morto in dipendenza della guerra*», la quale, come giustamente ha osservato il senatore Chironi, si può intendere in senso larghissimo oppure in senso molto ristretto.

A nostro avviso, il significato di questa formula si precisa ed illumina raffrontandola, da un lato, colle disposizioni vigenti fino a poco fa della nostra legislazione intorno al conferimento delle pensioni di guerra e, dall'altro, colle proposte contenute nel primitivo progetto dell'on. Salandra.

Com'è noto, il Regolamento 5 settembre 1895, n.° 603 al Titolo II Capo II stabilisce che «a determinare la provenienza da *causa di servizio* si richiede che la ferita, la lesione o l'infermità non

solo sia stata determinata mentre l'impiegato od il militare attendeva ad un servizio comandato, ma ripeta dal servizio la sua cagione», e distingue tra la *causa di servizio*, che è qualunque fatto richiesto dal medesimo ed avente per sè, virtualmente, il pericolo della lesione o della infermità, e l'*occasione di servizio*, che è quel fatto attinente al servizio che ha soltanto un nesso casuale colla lesione od infermità, di cui la causa vera sta nel novero dei fatti comuni estranei al servizio (art. 40-41). Nel primo caso nasce il diritto alla pensione; nel secondo no.

Ora, mentre nel progetto Salandra si poneva come condizione, per aver diritto al trattamento speciale concesso dalla legge, la morte per causa di servizio, questa non solo venne soppressa nel disegno della Commissione parlamentare, ma si ammise altresì al beneficio di tale assistenza privilegiata i figli di coloro che morirono «*in conseguenza di disagi che aggravarono malattie già esistenti od infransero fibre meno robuste*».

Ond'è che si può concludere che per i figli dei militari morti comunque in dipendenza della guerra non si solleveranno eccezioni di sorta. Eccezioni invece

si solleveranno per i figli dei non militari, per i quali, come ha rilevato il ministro Orlando in Senato, la espressione «*in dipendenza dello stato di guerra*» suppone che la morte derivi da una causa che indica un'*azione di guerra* (bombardamenti, incursione di aeroplani, ecc.). Con tale delimitazione posta dall'on. Orlando vengono esclusi dal beneficio della legge tutti i figli di coloro che, essendo deceduti, per citare qualche esempio, per un trauma psichico causato dall'annuncio della morte di un parente in combattimento o per malattie determinate dall'alimentazione di questo periodo eccezionale o per mancanza di medicine speciali, ecc., si potrebbero considerare come deceduti in dipendenza della guerra, ma non lo sono, perchè la morte loro non dipende da una vera e propria *azione di guerra*.

Si interpreterebbe però in modo eccessivamente restrittivo, contro lo spirito della legge, l'*azione di guerra*, qualora con essa si significasse soltanto il complesso delle operazioni militari compiute dal nemico e non altresì tutto quell'insieme di provvedimenti preventivi di difesa e di misure preparatorie di attacco che

è imposto dalle necessità della lotta e che può causare malattie, lesioni, morti.

*

Ma se con tali dichiarazioni dell'on. Orlando si sono specificati, agli effetti della legge, la natura ed i caratteri dei soggetti di diritto, determinando, per usare la esatta terminologia della logica, la *comprensione* del concetto di orfano di guerra, ancora non si sono con sufficiente chiarezza precisate le categorie di persone, a cui si vuol fare riferimento, mettendo in rilievo la *estensione* del medesimo concetto.

In merito a tale questione varie furono le proposte fatte per estendere i benefici della legge, sia ai figli dei dispersi ed agli adottivi, sia ai maggiorenni incapaci per malattia di mente o di corpo, sia a tutti gli orfani di madre, indipendentemente dal fatto che questa eserciti o no la patria potestà o la tutela, sia ai figli degli invalidi, sia a coloro che, astrazione fatta da qualsiasi rapporto di filiazione, hanno perduto in combattimento il loro sostegno di famiglia.

Senonchè, se non potevano dar luogo

a grande discussione le prime tre di queste proposte, in quanto che i *dispersi* sono già dalla legge sulle pensioni assimilati ai morti, i figli adottivi per il *Codice Civile* devono superare l'età dei diciotto anni, vale a dire l'età più critica, ed i casi più tipici di incapacità dei maggiorenni sono già contemplati dal progetto di legge, le ultime tre proposte invece implicavano problemi di vitale interesse.

Forse era eccessiva nella sua liberalità la proposta dell'on. Sichel di estendere i vantaggi della legge a tutti gli orfani di madre, anche quando questa non esercita la patria potestà o la tutela legale, perchè i casi più dolorosi della vita, dovuti al fatto che il padre sia premorto od interdetto per infermità o chiuso in carcere per condanna penale, sono già contemplati dalla legge: non sarebbe stato tuttavia ingiusto se, oltre a questi, si fosse preso in considerazione anche il caso di figli a cui la madre, data l'invalidità permanente del padre, costituisce l'unico o principale e necessario sostegno della famiglia.

Sulla necessità di accordare protezione, oltrechè agli orfani propriamente

detti, anche ai figli di coloro che siano diventati invalidi ed inabili al lavoro in dipendenza della guerra, molto si è insistito alla Camera dei deputati, quantunque già e nel progetto Salandra all'art. 25 e nel progetto della Commissione parlamentare all'art. 41 fossero contenute disposizioni in proposito.

Sopra queste disposizioni che, in contraddizione colla realtà, mediante una finzione legale creano una speciale categoria di orfani che hanno vivo il genitore, il prof. Mortara ha fatto osservazioni così giuste ed opportune da indurre il Senato a dare ad esse una interpretazione restrittiva accolta poi tacitamente anche dalla Camera dei deputati.

Assennatamente il senatore Mortara rilevava che, combinando il disposto dell'art. 3 della legge, che accorda assistenza ai figli incestuosi ed adulterini, ai figli nati da una convivenza *more uxorio*, ecc., col disposto dell'art. 42, che non esclude dai benefici della legge nemmeno i figli nati dopo la guerra, si arriva a conseguenze moralmente e socialmente perniciosissime, incoraggiando il concubinato e favorendo la costituzione di famiglie illegittime.

A scongiurare questi pericoli e ad evitare queste insidie e violazioni della legge organica sul matrimonio civile, il ministro Orlando propose subito che l'art. 42 dovesse applicarsi soltanto ai figli nati prima che il fatto determinante l'inabilità si fosse verificato. Tale restrizione, che prima doveva essere contenuta in un comma da aggiungere all'art. 2, in cui si indicano i soggetti dell'assistenza di guerra, fu poi nel coordinamento, non sappiamo per quali ragioni, concretata definitivamente nell'art. 42 delle *Disposizioni generali*, il quale stabilisce «le disposizioni della presente legge sono estese ai figli di quelli che sono divenuti inabili al lavoro in seguito a lesioni o ad infermità incontrate per servizio di guerra o, comunque, per un fatto di guerra, *purchè concepiti prima del fatto che ha prodotto l'inabilità del genitore e siano riconosciuti da esso*».

Infine c'era l'emendamento proposto dall'on. Berenini di tenere in giusta considerazione anche quegli orfani che, indipendentemente da ogni vincolo di filiazione, si sono trovati in relazione con chi muore per la patria negli stessi rapporti in cui si sarebbero trovati coi loro

genitori, e combattuto dall'on. Peano, perchè tale disposizione, in certi casi, come quello, ad esempio, riguardante i figli adulterini che hanno il padre legittimo ancora vivente urterebbe il sentimento morale, ma tra queste due soluzioni estreme ha finito per trionfare una soluzione intermedia colla quale si delega al Governo la facoltà di stabilire nel Regolamento i casi «nei quali l'assistenza può essere accordata a coloro che, in dipendenza della guerra, hanno perduto la persona che ne era il necessario e principale sostegno» (art. 44).

In tal modo, concludendo, tre sono le categorie di figli ai quali sarà applicabile la legge: 1.ª *orfani propriamente detti* (legittimi, legittimati, naturali riconosciuti ed anche sotto certe condizioni i non riconosciuti) di cui il padre o la madre esercitante la patria potestà o la tutela legale sia morto in dipendenza dello stato di guerra; 2.ª *figli assimilati agli orfani di guerra* e cioè i figli degli invalidi ed inabili al lavoro per un fatto di guerra; 3.ª *coloro che,* all'infuori di ogni rapporto di parentela, in dipendenza della guerra, *hanno perduto il loro principale e necessario sostegno di famiglia.*

III.

Natura e caratteri dell'obbligo dell'assistenza agli Orfani di guerra.

Il determinare se la protezione speciale accordata dallo Stato agli orfani di guerra costituisca un vero e proprio obbligo giuridico oppure un semplice dovere etico può sembrare a tutta prima una questione di carattere affatto teorico senza valore pratico, ma, se si considera che diverse sono le conseguenze a cui si arriva nel caso che si adotti l'una o l'altra delle soluzioni prospettate, tosto si comprende l'importanza di esse, se non altro allo scopo di mettere in luce i principî fondamentali ed animatori della nuova legge per esattamente interpretarne lo spirito e le disposizioni concrete.

Nella relazione dell'on. Salandra ed in quelle dell'on. Peano e dell'on. Chimirri si sostiene spesso che l'intervento dello Stato in siffatta materia è determinato e giustificato dall'obbligo di pagare un debito verso le famiglie che in guerra han-

no perduto il sostegno e la guida dei figliuoli; ma da una dimostrazione della natura e dei fondamenti di quest'obbligo, in cui si sostanzia lo scopo della legge, si prescinde affatto.

Anche il senatore Gatti, connettendo questa legge col triplice dovere da parte dello Stato della riconoscenza, dell'assistenza civile e della puericultura, se ne ha messo in risalto gli scopi, non ne ha peraltro con precisione indicato il fondamento sociale, che, secondo noi, si deve ricercare sopra tutto nel principio della solidarietà nazionale, la più sentita fra le umane solidarietà, per cui le conseguenze dolorose e funeste di quel grande *rischio sociale*, che è la guerra fatta per difendere la patria comune, devono essere ripartite su tutta la collettività, anzichè esclusivamente su coloro che ne sono le vittime gloriose.

Alla luce di questo principio fondamentale della solidarietà nazionale, meglio si spiegano i caratteri della gratitudine per il sacrificio sofferto nell'interesse comune, della riparazione del danno subìto e dell'assistenza sociale alle famiglie bisognose superstiti onde è contraddistinto come da un *cachet* speciale l'ob-

bligo da parte dello Stato della protezione agli orfani di guerra.

Per meglio e più efficacemente imprimere tale speciale suggello a questo dovere di protezione agli orfani di guerra, che costituisce qualche cosa di più del semplice dovere sociale a cui si informa tutta la nostra legislazione in materia di assistenza, l'on. Rava propose in Parlamento di ricorrere all'istituto dell'adozione, secondo il concetto dell'*Assemblea Costituente* francese, accettato poi dalla *Convenzione* del 1792 ed ora accolto dalla recente legge francese. Trasferendo dal campo del diritto privato al campo del diritto pubblico questo istituto, forse si sarebbe meglio espresso l'obbligo della nazione adottante «*di continuare, occorrendo, l'educazione dell'adottato, e di fornirgli i sussidi e gli alimenti di cui avesse bisogno*» (Codice Civile, art. 211), ma esso forse avrebbe finito per snaturarsi divelto dal sistema di diritto, in cui si inquadra e vive.

L'on. Valvassori-Peroni, come proposta intermedia, presentò un emendamento all'art. 1, in cui si stabilisce che «gli orfani della presente guerra hanno diritto alla protezione ed alla assistenza da parte

dello Stato», ma esso non fu accettato dalla Commissione parlamentare, la quale, per bocca del suo relatore, on. Peano, dichiarò che col dire che «lo Stato assume la protezione e l'assistenza degli orfani» si afferma «un dovere statale molto più grave di un semplice diritto individuale», quale è quello consacrato nella formula dell'on. Valvassori-Peroni.

Da tali dichiarazioni, che integrano e spiegano il significato dell'art. 1 della legge, chiaramente emerge che l'assistenza agli orfani di guerra, lungi dal rappresentare una concessione ed un favore, costituisce un preciso obbligo dello Stato a cui corrisponde un diritto per gli interessati di avere protezione ed aiuto.

Certo, trattandosi di materia politico-amministrativa e non di materia giudiziaria, non sarà questo un diritto perfetto da far valere avanti gli organi giurisdizionali, ma sarà sempre un obbligo dell'adempimento del quale il Governo dovrà rispondere nell'ambito della propria responsabilità politica innanzi al Parlamento ed alla Nazione.

IV.

Gli organi a cui è affidata l'assistenza.

Nella creazione di speciali organi adatti, nella razionale specificazione e coordinazione delle loro funzioni risiede, com'è intuitivo, il principale segreto della buona riuscita di una legge, la quale, per dare tutti i frutti ond'è virtualmente capace, non basta che sia tecnicamente ben elaborata, ma deve altresì poter essere con rapidità e precisione praticamente applicata.

Conviene quindi analizzare anzitutto brevemente la struttura, diremo così, anatomica di questa legge, esaminando partitamente il complesso degli organi a cui, tanto al centro quanto alla periferia della vita della Nazione, è affidato l'esercizio dell'assistenza agli orfani di guerra.

Il concetto fondamentale, che costituisce come la spina dorsale della nuova legge, si riassume e concreta, come abbiamo visto, nel principio che la protezione degli orfani della presente guerra,

essendo un debito della Nazione, deve essere una delle funzioni più eminenti dello Stato.

Senonchè, se tutti sempre — e l'on. Salandra, e la Commissione parlamentare, e la Commissione del Senato — si trovarono d'accordo nel riconoscere che tale assistenza deve considerarsi come una funzione statale, il dissenso è nato e si è subito manifestato quando si è trattato dell'organo a cui l'adempimento di essa doveva essere affidato.

Secondo la Commissione parlamentare, conforme al sistema generale del nostro diritto pubblico, la funzione statale della protezione degli orfani di guerra doveva essere affidata ad organi dello Stato; secondo il progetto Salandra e la Commissione del Senato, essa doveva essere delegata ad un *Ente autonomo* sotto l'alta sorveglianza del ministro dell'Interno.

Tra queste due estreme correnti di idee ha finito, come sempre avviene nei consessi politici, per trionfare una terza corrente intermedia conciliativa, secondo la quale l'azione diretta per l'assistenza agli orfani di guerra deve essere esplicata dal Governo in concorso e coll'aiuto di un Comitato Nazionale, a cui sono affidate

funzioni, oltrechè consultive, anche deliberative nelle materie più importanti.

In armonia a questi diversi concetti direttivi, in vario modo furono altresì costituiti e con differenti elementi composti gli organi di applicazione di tale legge.

Secondo il progetto Salandra, lo Stato assumeva la protezione degli orfani e la esercitava per mezzo di un *Istituto Nazionale* amministrato da un Consiglio di nove membri, dei quali due senatori e due deputati eletti dalle rispettive Camere, e cinque nominati con decreto reale.

Questo Consiglio centrale, per esplicare la sua azione complessa di assistenza, di vigilanza e di tutela, poteva sì valersi dell'opera dei Comitati locali di iniziativa privata, ma, siccome questi non erano investiti di alcuna specifica responsabilità, così difficilmente si poteva contare sopra di essi per il regolare funzionamento dell'istituto.

Compenetrata di questa necessità si è dimostrata invece la Commissione parlamentare, la quale, d'accordo col Governo, ha proposto che l'applicazione della legge fosse affidata, al centro, al Ministero degli Interni assistito da un Con-

siglio degli orfani di guerra con attribuzioni puramente consultive, ed, alla periferia, da Comitati provinciali, presieduti dal Prefetto, i quali nei piccoli Comuni potevano costituire delle commissioni di vigilanza.

Per converso, col disegno di legge della Commissione del Senato si ritorna ancora alle idee ispiratrici del progetto Salandra opportunamente integrato con un' organizzazione locale per l' esercizio delle funzioni tutelari. In questo disegno di legge, infatti, per sottrarre alla diretta ingerenza del Ministero dell'Interno tale opera di beneficenza sulla quale, giusta l'art. 44 della legge 17 luglio 1890, n.° 6972, esso deve esercitare altresì l'alta sorveglianza, dando così luogo ad una confusione di poteri, si affida ancora l'assistenza degli orfani di guerra ad un Comitato centrale composto di quindici membri e coadiuvato da Comitati provinciali risiedenti presso le Prefetture ma non rispettivamente presieduti dal Ministro dell'Interno e dal Prefetto.

Tanto alla Camera dei deputati quanto al Senato si discusse a lungo intorno alla costituzione del Comitato centrale e dei Comitati provinciali, ma il punto

più controverso fu quello riguardante la presidenza dei Comitati provinciali.

Il Senato, per il timore che col Prefetto si infiltrasse nei Comitati provinciali la politica e per evitare che ad esso fosse sottoposto il giudice delle tutele, stabilì che il presidente fosse nominato tra i componenti degli stessi Comitati provinciali con decreto reale, sentito il Consiglio dei Ministri.

Senonchè, sia per la disparità di criteri con cui si sarebbero eletti in modo differente da provincia a provincia i vari presidenti dei Comitati provinciali; sia perchè la stessa costituzione di questi corpi amministrativi dà la più sicura garanzia di una giustizia serena e politicamente indipendente; sia sopratutto perchè il Prefetto si trova già a capo delle Opere Pie, dei Comuni e della Pubblica Sicurezza — tutti organismi che sono necessari per l'applicazione della legge — la Camera dei deputati, col consenso definitivo del Senato, deliberò che la presidenza dei Comitati provinciali fosse riservata ai Prefetti.

L'on. Vigna in Parlamento ha lamentato che la Commissione, attingendo dalla nostra legge organica sulla beneficen-

za gli organi per esercitare l'assistenza agli orfani di guerra, abbia dimenticato così i Comuni come le Congregazioni di carità, ed abbia incluso nelle commissioni municipali dei ministri del culto, riconducendo, contro le tendenze legislative del nostro risorgimento, le nostre istituzioni civili sotto l'influenza religiosa della Chiesa cattolica.

Peraltro questi appunti non appaiono del tutto fondati, quando si pensi anzitutto che non conveniva frammentare e polverizzare troppo in una molteplicità di organi questa forma di assistenza, e che in ogni modo le Congregazioni di carità, per il tramite delle quali si esplica in gran parte la beneficenza dei Comuni, sono pure chiamate ad adempiere questo ufficio anche per gli orfani di guerra, ed in secondo luogo quando si tenga presente che non i soli ecclesiastici sono ammessi a far parte delle commissioni comunali, ma i ministri di ogni culto, e che tutti costoro, lungi dall'esercitare un'ingerenza diretta od indiretta sull'indirizzo della pubblica beneficenza, compiono soltanto un'opera di vigilanza e di cura.

D'altra parte, l'art. 78 della legge 17 lu-

glio 1890 sulla pubblica beneficenza vieta tassativamente di ispirarsi a concetti d'ordine confessionale o politico nell'erogazione dei fondi, e qualsiasi deliberazione viziata da tali moventi settari dovrebbe essere dal *Comitato provinciale* annullata senz'altro.

Dopo le lunghe e profonde discussioni, onde furono oggetto gli organi di applicazione della presente legge, essi finirono per risultare composti e tra loro gerarchicamente subordinati nel modo seguente:

1.° *Il Ministro dell'Interno*, il quale, sentito il Comitato Nazionale, indirizza, coordina, vigila l'opera dei Comitati provinciali e ne riferisce ogni anno al Parlamento con speciale relazione;

2.° *Il Comitato Nazionale,* che ha sede in Roma e si compone di due senatori e due deputati eletti dalle rispettive Camere; di un consigliere di Cassazione della Corte suprema di Roma designato dal primo Presidente; un sostituto procuratore generale della stessa Corte designato dal Procuratore Generale; un consigliere di Stato designato dal presidente; il presidente del Consiglio superiore di assistenza e beneficenza; il di-

rettore generale dell'Amministrazione civile presso il Ministero dell'Interno; due ufficiali generali, uno dell'esercito l'altro della marina, designati dai rispettivi ministri; un ragioniere del Tesoro designato dal Ministro del Tesoro; e di un delegato per ciascuno degli Istituti Nazionali riconosciuti dal Governo aventi per iscopo l'assistenza e l'educazione professionale degli orfani di guerra.

Con decreto reale, sentito il Consiglio dei ministri, sono nominati il presidente ed il vicepresidente fra i componenti il Comitato.

Il presidente ed il vicepresidente durano in carica due anni e possono essere riconfermati.

I membri del Parlamento durano in carica tutto il tempo della legislatura; quelli designati durano in carica per un quadriennio e possono essere confermati;

3.° *I Comitati provinciali,* che risiedono nel capoluogo di ogni provincia e sono composti del Prefetto, presidente; del giudice per le tutele presso il Tribunale, che ha sede nel capoluogo della provincia o che ha giurisdizione sul medesimo; del procuratore del Re dello stesso Tribunale; del medico provinciale; di un delegato del-

la Commissione provinciale di assistenza e beneficenza pubblica; del provveditore agli studi; di due membri eletti dal Consiglio provinciale; di due ufficiali superiori, anche in congedo, uno dei quali appartenente, s'è possibile, alla regia marina, designati dai rispettivi ministri; di un delegato per ciascuno degli Istituti Nazionali riconosciuti dal Governo aventi per iscopo l'assistenza o l'educazione professionale degli orfani di guerra; di un delegato designato da tutte le istituzioni pubbliche della provincia, che hanno per iscopo la protezione e l'assistenza dell'infanzia abbandonata;

4.° Le Congregazioni di carità e gli altri enti pubblici, le associazioni, i comitati, gli istituti per l'infanzia abbandonata, le scuole, le colonie agricole, i patronati e simili, riconosciuti per decreto reale o prefettizio, possono essere, dal Comitato provinciale, incaricati della vigilanza e anche della tutela degli orfani di guerra;

5.° *Commissioni di vigilanza*, possono essere costituite nei Comuni, composte del pretore o del conciliatore, che le presiede, del presidente della Congregazione di carità, dell'ufficiale sanitario, di un

maestro e di una maestra elementare, del parroco o di altro sacerdote in sua vece, e di un ministro di culto diverso, ove ciò sia opportuno, tenuto conto del culto religioso degli orfani.

V.

Il modo onde funziona il servizio d'assistenza.

Ed ora che abbiamo partitamente esaminato nella loro intima costituzione gli organi di applicazione della nuova legge, studiamoli altresì nella esplicazione della varia loro attività. Allo studio della struttura anatomica della legge facciamo seguire la disamina delle funzioni degli organi di sua applicazione, procedendo, secondo lo stesso ordine, dal centro alla periferia.

Il Ministero dell'Interno.

Al vertice, come abbiamo visto, troviamo il *Ministero dell'Interno*, il quale, «sentito il Comitato nazionale, *indirizza e coordina* l'opera dei Comitati provin-

ciali, *veglia* per la esatta osservanza delle disposizioni della legge, *riferisce* ogni anno al Parlamento con speciale relazione sul modo come funziona il servizio degli orfani di guerra» (art. 6) ed «approva i bilanci ed i conti dei Comitati provinciali» (art. 39) con possibilità di appello per i conti consuntivi alla Corte dei Conti.

Nel disegno di legge approvato dal Senato si diceva che il Ministero dell'Interno nella soggetta materia agiva «*col concorso del Comitato Nazionale*», ma la Commissione parlamentare, sia per non diminuire la responsabilità del Governo, sia per precisare meglio le funzioni del Comitato Nazionale, a questa dizione giuridicamente indeterminata ha sostituito la formula «*sentito il Comitato Nazionale*», la quale è stata poi approvata dalla Camera dei deputati e dal Senato.

Con tale formula si rende obbligatorio al Governo il sentire il parere del *Comitato Nazionale* nell'opera che svolge per indirizzare e coordinare l'azione dei Comitati provinciali. Va da sè che, se per il Governo costituisce un obbligo l'interpellare preventivamente il Comitato Nazionale, rappresenta per esso una facoltà

il seguirne o no il voto di carattere puramente consultivo.

Il Ministero dell'Interno adunque, come quello che costituisce l'organo gerarchicamente superiore, avendo la responsabilità dell'indirizzo e della coordinazione dell'opera di assistenza agli orfani di guerra, deve fissarne le direttive e le norme e deve curare che le varie istituzioni diffuse per tutte le provincie abbiano a procedere di concerto e di armonia nella loro azione molteplice e proteiforme.

Ma, oltre a queste, spetta altresì al Governo la funzione della sorveglianza e del sindacato sopra tale branca della pubblica beneficenza: anzi nella funzione ispettiva si riassumerà la sua più alta e specifica funzione, perchè, specialmente nella esplicazione di essa, il Governo si metterà in più diretto contatto coi Comitati provinciali, e si porrà meglio in grado di riferire annualmente al Parlamento intorno al modo onde il servizio viene adempiuto.

Naturalmente queste ispezioni compiute dal Ministero dell'Interno a scopo di vigilanza e di coordinazione, lungi dal paralizzare e pregiudicare le ispezioni lo-

cali, immediate, zona per zona, rione per rione delle città, secondo il sistema detto di Eibelferd ed esaltato giustamente da Leroy-Beaulieu, devono con queste intrecciarsi ed integrarsi reciprocamente, perchè il senso della responsabilità non si affievolisca mai, e tutti gli organi di applicazione della legge compiano regolarmente la loro funzione.

Il Ministero degli Interni infine compie funzioni di tesoriere e di contabile, in quanto detiene e custodisce il fondo di assistenza degli orfani amministrato, come vedremo, dal Comitato Nazionale, ed approva con decreto del ministro i bilanci ed i conti dei *Comitati provinciali*.

Il Comitato Nazionale.

Al di sotto del Ministero dell'Interno, noi troviamo, sempre tra gli organi centrali, il *Comitato Nazionale*, il quale, secondo l'art. 8:

1.° decide sui ricorsi, in caso di contestazione, quali sono da considerarsi orfani di guerra;

2.° amministra il fondo a favore degli orfani e ne delibera la distribuzione fra i Comitati provinciali. Per quei fini,

che non siano raggiungibili se non mediante le rappresentanze centrali degli Istituti nazionali, il sussidio viene dato dal Comitato Nazionale alle rappresentanze stesse. Le deliberazioni, di cui nel presente numero, diventano definitive in seguito all'approvazione del Ministro dell'Interno;

3.° controlla i bilanci dei Comitati provinciali;

4.° dà parere intorno alla erezione in ente morale di tutti gli enti che si costituissero per tutela o patronato degli orfani di guerra ed intorno ai loro statuti, sulle controversie che possono nascere circa l'applicazione dell'art. 30, sul Regolamento da emanarsi ai sensi degli art. 14, 17, 38, 41, 43 e sulle altre questioni che gli fossero sottoposte dal ministro;

5.° giudica delle contestazioni che possano sorgere fra gli Istituti nazionali ed i Comitati provinciali;

6.° esercita le altre attribuzioni particolari affidategli dalla presente legge.

Come si può rilevare e dalla sua stessa costituzione e dall'insieme delle attribuzioni che è chiamato ad eseguire, il *Comitato Nazionale* non è un ente morale

investito di personalità giuridica, perchè, sopra proposta della Commissione parlamentare, gli è stata negata dalla Camera dei deputati la capacità di accettare lasciti e donazioni conferitagli dal Senato, ma è un collegio paragonabile al Consiglio superiore di assistenza e beneficenza, alla Giunta provinciale amministrativa, alla Commissione provinciale di beneficenza, con complesse funzioni giurisdizionali, deliberative, di controllo, consultive ed ispettive.

Il Comitato Nazionale infatti decide, come abbiamo visto, in sede di appello sui ricorsi contro i provvedimenti dei Comitati provinciali, i quali, in base all'art. 5, sono investiti in primo grado, oltre che della giurisdizione istruttoria, della giurisdizione di merito per ciò che si riferisce alle operazioni di inscrizione e di cancellazione nell'elenco generale degli orfani di guerra. Il Comitato Nazionale inoltre, sempre in sede giurisdizionale, giudica delle contestazioni che eventualmente possano nascere tra i Comitati provinciali e gli Istituti nazionali aventi per iscopo l'assistenza morale e professionale degli orfani di guerra.

Di un duplice ordine sono le delibera-

zioni che in via amministrativa può adottare il Comitato Nazionale: da un lato, esso distribuisce il fondo a favore degli orfani fra i Comitati provinciali, e, dall'altro, eroga sussidi ai Consigli centrali delle Istituzioni nazionali pro orfani di guerra. Sembrerebbe a tutta prima che quest'ultima disposizione fosse in contrasto colla disposizione contenuta nell'art. 11, lett. *g*, ultimo comma, la quale conferisce pure ai Comitati provinciali la facoltà di accordare sussidi agli Istituti nazionali, ma tale contraddizione è solo apparente, in quanto che il Comitato Nazionale elargisce contributi alle rappresentanze centrali degli Istituti nazionali per il conseguimento di fini di carattere generale ed i Comitati provinciali sussidiano le varie sezioni per iniziative di natura locale.

Le deliberazioni del Comitato Nazionale sono però sempre imperfette, avendo bisogno, per diventare definitive, dell'approvazione del Ministero dell'Interno. Oltre alle funzioni consultive, di cui abbiamo già discorso, il Comitato Nazionale è investito infine anche di funzioni di tutela e di sindacato che esso esplica sia controllando i bilanci dei Comitati pro-

vinciali, sia richiedendo al Ministero ispezioni straordinarie da compiersi anche direttamente dai membri del Comitato stesso intorno all'andamento di tutti gli enti che si occupano dell'assistenza degli orfani di guerra.

I Comitati provinciali.

Alla base della piramide, che graficamente ci dà un'idea plastica dell'ordine gerarchico in cui si distribuiscono i vari organi di applicazione della nuova legge, si incontrano i *Comitati provinciali*, i quali rappresentano il fulcro principale su cui poggia e si muove l'assistenza agli orfani di guerra, sia perchè in più diretto contatto colle famiglie e coi fanciulli da proteggere e beneficare, sia per il complesso delle mansioni che nelle diverse località devono esercitare.

Le attribuzioni del *Comitato provinciale* sono regolate dagli art. 10 e 11 della legge.

Secondo l'art. 10, il *Comitato provinciale* ha capacità di acquistare e di compiere tutti gli atti necessari per il raggiungimento del proprio fine.

Per l'acquisto di beni stabili e l'accettazione di lasciti o donazioni disposti a

favore del Comitato provinciale o delle istituzioni aventi per iscopo l'assistenza degli orfani, si applicano le disposizioni del decreto luogotenenziale 19 ottobre 1916, n.° 1442.

Il Comitato provinciale non è soggetto alle leggi ed ai regolamenti che disciplinano le istituzioni pubbliche di beneficenza.

Sono però estese ad esso tutte le disposizioni di favore vigenti per le dette istituzioni, nonchè quelle della legge 1.° aprile 1915, n.° 462. Esso è inoltre esente da qualsiasi tributo erariale, provinciale e comunale.

Secondo l'art. 11, il *Comitato provinciale:*

a) indirizza, coordina ed integra, ove occorra, l'azione degli enti pubblici, delle associazioni, dei comitati e degli istituti che hanno per iscopo la protezione, il ricovero, l'educazione, o, comunque, l'assistenza degli orfani di guerra;

b) tiene per ciascun Comune una esatta statistica degli orfani corredata delle notizie sulla condizione economica e sociale di ciascuno;

c) nel caso di tutela dativa, di che all'art. 245 del Codice Civile, provoca la

costituzione del consiglio di famiglia e la nomina del tutore degli orfani di guerra, ed esercita sugli stessi, in concorso del Procuratore del Re, la più larga vigilanza per mezzo di ispezioni periodiche;

d) delega l'esercizio della tutela degli orfani ad esso affidata dal consiglio di famiglia o dal giudice delle tutele agli enti indicati negli art. 12 e 13, od a privati di sua fiducia;

e) vigila a che per tutti gli orfani di guerra siano osservate le leggi protettrici dell'infanzia, le regole del Codice Civile in materia di tutela e le misure di assistenza prescritte dalla presente legge;

f) nei casi previsti dagli art. 222 e 223 del Codice Civile il Comitato potrà, al pari dei parenti più vicini e del pubblico ministero, provocare i provvedimenti ivi indicati;

g) accorda, in caso di accertato bisogno, sovvenzioni ai genitori od ai tutori per favorire lo sviluppo fisico, l'educazione, l'istruzione dell'orfano, ed invigila sulla erogazione delle somme per qualunque titolo assegnate dallo Stato o da enti pubblici, e, se del caso, provvede a collocare l'orfano in appositi istituti; ac-

corda agli enti pubblici ed agli istituti nazionali sussidi con le somme a sua disposizione;

h) vigila sulle Congregazioni di carità, sugli altri istituti e sui privati, a cui sono affidati orfani di guerra, perchè la loro opera si esplichi in conformità delle leggi e nel modo più utile per l'orfano;

i) riferisce semestralmente al Comitato nazionale e al Ministero dell'Interno sull'assistenza degli orfani nella provincia.

Nella costituzione dei Comitati provinciali, come abbiamo visto, hanno una parte adeguata e gli elementi tolti dalla magistratura e gli elementi rappresentanti la pubblica istruzione ed i delegati dell'esercito e della marina, nonchè gli elementi elettivi locali. Questi Comitati, in cui tanti autorevoli elementi giustamente si equilibrano e tante specifiche e necessarie competenze armonicamente si integrano, sono investiti di personalità giuridica, e, senza essere soggetti alla legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, si giovano di tutte le disposizioni di questa che possano favorire il loro normale funzionamento.

Si è obiettato che tali *Comitati pro-*

vinciali, in contrasto coi sani principî del diritto amministrativo, sono istituti di ibrida natura, perchè per metà organi amministrativi, in quanto sono dotati della capacità di acquistare, e per metà enti morali, in quanto investiti dell'esercizio della funzione statale della protezione degli orfani; ma a tale obiezione si è giustamente risposto che anzitutto altri infiniti esempi di organi di questo genere si trovano nella nostra legislazione, e che secondariamente è più opportuno che posseggano la capacità di acquistare i *Comitati provinciali*, anzichè il *Comitato Nazionale*, per la ragione che quelli possono più facilmente esercitare ed attirare lo spirito della beneficenza privata. Questi *Comitati* sono più organi provinciali di coordinamento e di vigilanza che non di azione immediata, ma in certi casi essi intervengono direttamente, sia elargendo sovvenzioni ai genitori e tutori degli orfani, sia accordando sussidi alle sezioni locali degli Istituti nazionali.

Base e condizione indispensabili e preliminari dell'azione di questi Comitati sono la statistica esatta e la fotografia fedele delle condizioni sociali degli orfani di guerra, a cui essi provvederanno dopo

aver conosciuto in prima istanza dei ricorsi degli interessati. Oltre a queste attribuzioni, ai Comitati provinciali spetta altresì una funzione di vigilanza assidua che essi adempiranno mediante ispezioni periodiche e continue per riferirne i risultati ogni semestre al Ministero dell'Interno.

Ma le funzioni, in cui culmina l'azione specifica dei *Comitati provinciali* e meglio si delineano gli scopi fondamentali della legge, sono quelle che si riferiscono, da un lato, alla tutela, e, dall'altro, al coordinamento delle varie iniziative locali di assistenza agli orfani di guerra: funzioni queste che per la loro alta e delicata importanza richiedono un'illustrazione a parte.

VI.

La tutela degli Orfani di guerra.

La funzione più difficile e delicata, che la legge si prefigge di esercitare a vantaggio degli orfani di guerra, è quella che riguarda la loro vigilanza e tutela. Nell'esplicazione di questa funzione, in

cui si sostanzia lo scopo fondamentale della legge, le difficoltà che si incontrano sono meno di ordine finanziario, sempre superabili, che non di ordine morale, in quanto che si tratta di conciliare il maggiore rispetto dovuto ai diritti insindacabili della famiglia coi diritti incontestabili dello Stato di impartire, da un lato, la migliore istruzione ed educazione ai fanciulli, che ebbero l'onore e la sventura insieme di perdere il padre loro per la grande causa della nazione, e di prevenire e reprimere, dall'altro, il pericolo che essi vengano traviati e sfruttati da parenti incapaci od indegni.

La guerra, inasprendo ed acutizzando il problema della protezione degli orfani, che in proporzioni più ridotte si impone anche nelle condizioni normali della vita, avrebbe dovuto trovare nella tutela civile l'organo più adatto per aiutare tanti figli derelitti del popolo; ma sfortunatamente questo istituto, modellato ancora in gran parte sullo stampo del diritto romano, non può corrispondere alla missione, che ad esso in questo momento così grave e così tragico si vorrebbe affidare, sia perchè si preoccupa quasi esclusivamente della conservazione dei patrimoni, sia perchè,

essendo la responsabilità della gestione tutelare frazionata fra il tutore, il protutore, il consiglio di famiglia, il pretore ed il Tribunale civile, essa finisce per polverizzarsi e sfumare, sia anche per l'insufficienza del personale addetto alle preture ed alle cancellerie, ove si dovrebbero tenere i registri delle amministrazioni tutorie.

Secondo il nostro Codice Civile, la tutela è una potestà che supplisce la parentale affinchè si abbia cura della persona di un minore, sia rappresentato negli atti civili e ne vengano amministrati i beni. Non si ammette apertura di tutela, se sia possibile la patria potestà che spetta sempre ai genitori finchè vivano e sono capaci di esercitarla.

La tutela, come è noto, può essere *testamentaria,* quando è ordinata, vuoi per atto notarile, vuoi per testamento, dal genitore superstite che esercita la patria potestà; *legittima,* quando, in mancanza della testamentaria, spetta di diritto all'avo paterno e, in difetto di questo, all'avo materno; *dativa*, quando, in mancanza di tutore testamentario e legittimo, viene conferita dal consiglio di famiglia o di tutela.

Le deficienze e le lacune, che nell'istituto della tutela si sono sempre notate, ora che la guerra ha trascinato nel suo turbine inesorabile e sconvolto tante famiglie, appaiono come sotto una lente d'ingrandimento, e le riforme, che ad esso si volevano coll'intento di migliorarle apportare, e che consistevano, da una parte, nella limitazione o soppressione di organi superflui, come il protutore, il pubblico ministero ed il consiglio di famiglia, e, dall'altra, nel rafforzamento dell'autorità tutoria statale, rappresentata dal pretore o da un magistrato speciale, aiutato da commissioni locali di vigilanza, sono altresì le riforme che hanno formato oggetto di discussione specialmente in Francia ed in Italia in occasione della presentazione dei disegni di legge per la protezione degli orfani di guerra.

In questo dibattito si scontrarono ancora una volta la vecchia, tradizionale concezione, che nell'organizzazione della tutela assegna una parte preponderante alla famiglia del minore, e la concezione accolta dal Codice germanico, secondo la quale invece fulcro di essa deve essere l'azione dello Stato.

In Francia queste estreme correnti di idee trovarono la loro espressione più o meno adeguata, la prima nel progetto di legge Viviani, Sarraut, Briand che fonda la riforma della tutela sopra una migliore organizzazione del controllo delle famiglie esercitato dalle famiglie stesse e dalle opere private di assistenza sotto la vigilanza di appositi organismi amministrativi, e la seconda nel disegno di legge Bourgeois, il quale proponeva di subordinare la famiglia, quando esiste, ad una sorveglianza sociale per il tramite di istituti pubblici locali, e, quando essa manca, di istituire una tutela civile coll'aiuto di elementi estranei e sotto il controllo di un tutore sociale.

Un'eco di questo dibattito si è ripercossa anche in Italia attraverso alle relazioni delle commissioni ed alle discussioni avvenute nella Camera dei deputati ed in Senato, ma, a malgrado dei molteplici organi e congegni creati dalla nuova legge per l'assistenza degli orfani di guerra, la tutela giuridica di questi è ancora disciplinata dalle norme ed affidata alle persone ed alle autorità stabilite dal Codice Civile. Se ne è qualche volta semplificato il congegno, se ne è

reso più vigile ed oculato l'esercizio, se ne è anche assicurato il funzionamento con provvedimenti di ordine economico, ma la tutela nel suo organismo giuridico è rimasta immutata.

Valgano a dimostrarlo le riforme adottate.

Si è preso a prestito dal diritto germanico il giudice delle tutele, che, in base all'art. 17 della nuova legge, sarà al principio di ogni anno giudiziario investito dal primo presidente della Corte di appello di tale incarico in ciascun Tribunale del distretto, che abbia sede nel capoluogo della provincia o che abbia giurisdizione sul medesimo; ma la competenza a lui spettante è ancora quella attribuita al presidente del Tribunale od al Tribunale dal Codice Civile; si sono ammesse agli uffici tutelari le donne, anche senza bisogno dell'autorizzazione maritale; si è ridotto in certi casi da quattro a due i consulenti che compongono il consiglio di famiglia o di tutela; ma, per quanto sia grande l'importanza e l'efficacia di queste riforme, specialmente se le suddette attribuzioni saranno affidate a persone dotate, oltre che di zelo, di una speciale cultura biologica e pedagogica,

esse non intaccano, tuttavia, innovandola dai fondamenti, la compagine della tutela civile.

Una sola innovazione sostanziale era stata proposta dalla Commissione parlamentare colla nomina di un delegato speciale di vigilanza nei casi di tutela dativa; ma questo delegato, che trovava il suo riscontro nel consigliere del tutore, adottato dal Senato francese come una transazione conciliativa fra le due tendenze rappresentate dal progetto Viviani, che si limitava a rafforzare le funzioni del protutore, e dal progetto Bourgeois, che in ogni tutela, anche se vi era la madre, ammetteva il tutore sociale; ma questo delegato speciale — dicevamo — è stato respinto dal Senato, il quale, pur mantenendo il principio che si richieda una maggiore vigilanza in caso di tutela dativa, lo sostituì con un più intenso servizio di ispezioni, adducendo come argomento principale la ragione che il delegato alla vigilanza, figura non contemplata dal Codice Civile, non può coesistere col tutore legalmente nominato. Questi infatti ha diritti e doveri stabiliti dalla legge, che il delegato alla vigilanza non può limitare, nè sopprimere.

L'art. 16 dispone poi che di regola l'assistenza da prestarsi agli orfani di guerra deve esercitarsi, lasciandoli preferibilmente nella loro famiglia o sovvenendoli presso la persona che esercita la patria potestà o presso il tutore. Disposizione questa delle più saggie ed opportune che si applicherà di certo al massimo numero dei casi con grande vantaggio della Nazione, perchè, come è stato ormai inoppugnabilmente dimostrato, è la vita della famiglia e non quella irreale ed artificiale degli ospizi, l'ambiente più adatto per plasmare colla suggestione dell'esempio e coll'educazione il carattere dei futuri cittadini.

Premesso ciò, per meglio rilevare nell'azione il congegno dei vari organi preordinati dalla legge alla protezione degli orfani di guerra, configuriamo schematicamente alcuni dei casi più tipici, che sotto forme molteplici si presenteranno nella realtà della vita:

1.° *il padre e la madre oppure uno solo dei genitori dell'orfano di guerra sono viventi:* questa situazione si riscontrerà frequentemente, essendo state le disposizioni della legge estese anche ai figli di coloro che sono divenuti inabili

al lavoro in seguito a lesioni od infermità incontrate in dipendenza dalla guerra. In questo caso, in cui non si ha apertura di tutela ed in cui la famiglia sussiste nell'integrità delle sue attribuzioni e de' suoi diritti, il Comitato interverrà solo per aiutare, ove sia necessario, la famiglia con sovvenzioni e per vigilare sul modo onde sono spese nel mantenimento e nell'educazione dell'orfano;

2.° *la tutela è esercitata dal tutore testamentario o dall'avo*. In questo caso la funzione del Comitato diventerà necessariamente più attiva, ed esso, senza ingerirsi dell'educazione dell'orfano, sorveglierà perchè siano osservate le leggi protettrici dell'infanzia e quelle sull'obbligatorietà dell'istruzione, nonchè controllerà che i sussidi per gli orfani e le quote di pensione siano spese nel loro interesse;

3.° *Nel caso di tutela dativa*, il Comitato provinciale può provocare e la costituzione del consiglio di famiglia o di tutela, chiamandovi a far parte due soli consulenti, e la nomina del tutore agli orfani di guerra, esercitando sugli stessi e sul modo onde vengono allevati ed edu-

cati la più larga sorveglianza per mezzo di ispezioni periodiche compiute così da ispettori onorari locali come da ispettori dello Stato;

4.° *Nel caso in cui non si può costituire il consiglio di famiglia o di tutela,* per mancanza od inidoneità di parenti od affini o di persone che abbiano avuto relazioni abituali di amicizia col genitore, oppure *nel caso in cui il consiglio non funziona,* il Comitato delega la tutela dell'orfano ad uno degli *Istituti nazionali* che possa convenientemente esercitarla secondo la qualità, l'arte o la professione a cui l'orfano si avvia, tenendo conto della condizione sociale del padre e della volontà dell'orfano, quando abbia compiuto i dieci anni di età, e vigilando affinchè egli sia allevato ed educato nel miglior modo possibile;

5.° *Nel caso, in cui non sia possibile od opportuna la delegazione, il Comitato può esercitare direttamente la tutela* o come collegio o nominando tutore uno de' suoi componenti a sensi dell'art. 262 del Codice Civile, vale a dire secondo la facoltà conferita all'amministrazione degli ospizi di funzionare da consigli di tutela per i fanciulli in essi ricoverati.

La differenza che intercede, dal punto di vista dei limiti della sfera d'influenza del Comitato, tra i casi 1.° e 2.° ed i casi 3.°, 4.° e 5.° è data dal fatto che per i primi essa si esplica nel secondare soltanto l'azione morale dei genitori o del tutore dell'orfano, nel sorvegliarne la condotta e nel proteggerne la persona ed il patrimonio contro il pericolo di ingiusti danni, mentre per i secondi essa, sostituendosi alla famiglia, comporta altresì un'ingerenza diretta nell'indirizzo dell'educazione da impartirsi agli orfani.

Senonchè quest'opera di vigilanza, più o meno diretta ed attiva a seconda delle circostanze, non otterrebbe tutto il suo effetto se nei casi, in cui si è privati per condanna penale in tutto od in parte della patria potestà o della tutela o nei casi in cui se ne abusa, compromettendo per incapacità, dolo o colpa gli interessi materiali o morali dell'orfano, il giudice delle tutele non potesse intervenire, sia rimovendo e sostituendo i tutori in carica o nominando curatori per l'amministrazione dei beni, sia sottoponendo l'orfano alla tutela del Comitato provinciale o degli Istituti nazionali o di alcuno degli enti da essi dipendenti.

Come si vede, è sempre la famiglia diretta od indiretta che la legge eleva a fulcro e perno del sistema di educazione degli orfani di guerra. Solo quando manchi o sia inadatta od incapace la famiglia del genitore sopravvivente o degli ascendenti o dei parenti ad adempiere alla propria missione e non si possa trovare altra famiglia idonea presso cui collocare e sovvenire con sussidi gli orfani di guerra, si dovrà ricorrere alle istituzioni pubbliche destinate all'educazione dei minorenni, le quali dalla legge sono obbligate a ricoverarli ed assisterli, ancorchè non appartengano al territorio entro cui esse, a termine delle proprie norme statutarie, esplicano la loro azione (art. 30).

In via normale la famiglia, in via eccezionale l'istituto pubblico da concepirsi non come una caserma od una prigione, ma come un vivaio per la tesaurizzazione e l'esaltazione delle energie sociali: ecco il motivo dominante a cui si ispira la nuova legge di protezione degli orfani di guerra in piena armonia col nuovo indirizzo ormai prevalso anche nell'ordinamento delle case di custodia e di correzione, le quali, essendo ormai alla scienza

sperimentalmente acquisito che è la mancanza della famiglia la causa principale del pervertimento dei minorenni, tendono sempre più a trasformarsi in veri asili famigliari, ove non la disciplina meccanica, ma la vigile tutela ed un'adatta educazione professionale compiono miracoli inauditi di redenzione morale.

Anche in materia di pensioni privilegiate di guerra, per evitare che esse siano comunque distratte dai benefici effetti a cui sono destinate, la legge accorda un largo potere di vigilanza e di controllo sia al giudice delle tutele, sia al Comitato provinciale.

Infatti la vedova con prole che non abbia oltrepassato il cinquantesimo anno di età e che voglia passare a nuove nozze, per essere ammessa a liquidare l'indennità corrispondente a tre annualità della pensione, deve alla Corte dei Conti produrre un certificato che attesti la seguita convocazione del consiglio di famiglia e la prova di aver data notizia del matrimonio da celebrare al Comitato provinciale (art. 26).

Il consiglio di famiglia, oltre al deliberare, a termini dell'art. 237 del Codice Civile, se l'amministrazione dei beni e l'e-

ducazione dei figli devono essere conservate alla madre, dovrà pure decidere se la pensione che spetta agli orfani deve continuare ad essere riscossa dalla madre, oppure dal Comitato provinciale o dagli altri enti a cui sono stati affidati in tutela (art. 26).

Il giudice delle tutele può perfino stabilire, se il genitore è privato in tutto od in parte della patria potestà o non provvede, in corrispondenza ai mezzi di cui può disporre, all'educazione dell'orfano, la quota che spetta ai figli sulla pensione, anche in misura maggiore di quella stabilita dall'art. 106 del testo unico 21 febbraio 1895, n.° 70, che è di metà della pensione divisa in parti eguali quando parecchi siano i figli del defunto che vi abbiano diritto e di un quarto se vi ha un figlio solo. La superiore quota di L. 50 stabilita dall'art. 2 del decreto luogotenenziale 12 novembre 1916, n.° 1598, non è soggetta a riparto devolvendosi esclusivamente a favore degli orfani (art. 27).

Tale facoltà di affidare la esazione ed erogazione della pensione ai Comitati provinciali od agli enti incaricati della tutela degli orfani di guerra spetta sem-

pre al giudice delle tutele anche nei casi in cui essa non sia spesa a vantaggio della loro assistenza.

VII.

Gli Istituti Nazionali di iniziativa privata per l'assistenza agli Orfani di guerra.

Oltrechè su quelli enumerati, su altri organi fa assegnamento la nuova legge. Anzi, perchè i Comitati provinciali possano diventare i principali centri d'azione e di coordinazione dell'assistenza a favore degli orfani di guerra, si presuppone che essi siano fiancheggiati e coadiuvati dal maggior numero possibile di istituti creati dalla iniziativa privata. Sarebbe infatti sempre illusorio l'intervento dello Stato, se, dopo aver provveduto a salvare colle pensioni e coi sussidi dalla fame i figli di coloro che sono morti per la patria, li abbandonasse a sè alla deriva del loro destino, e non pensasse con un appropriato sistema di assistenza morale e professionale a trasformarli in valori sociali.

Ma in questo campo di attività, per evitare gli inconvenienti dell'uniformità di trattamento e per predisporre i mezzi tecnici necessari per rendere possibile l'adattamento dell'opera di assistenza etica e tecnica alle differenti condizioni sociali, famigliari ed individuali degli orfani, meglio può riuscire l'iniziativa degli enti locali e dei privati, i quali nel pretesto del carattere statale di quest'opera umanitaria non devono cercare un *alibi* alla loro ingiustificabile neghittosità, ma devono sentire il dovere imperioso di collaborare collo Stato nel conseguimento di uno scopo così alto e così luminoso.

Si debbono perciò salutare con gioia ed aiutare in tutti i modi le iniziative di quegli enti, che, sotto l'impulso delle necessità create dalla guerra, fondano ed organizzano con nuovi criteri scuole d'arti e mestiere, colonie agricole, ecc., per avviare gli orfani con un appropriato corredo di cognizioni tecniche all'esercizio di una determinata professione. La legge fa largo assegnamento sul concorso di questi istituti creati dalla beneficenza privata e che già dispongono di mezzi cospicui.

Gli Istituti nazionali già costituiti all'epoca della promulgazione della legge e riconosciuti dallo Stato per la protezione degli orfani di guerra sono all'art. 13 elencati nel modo seguente:

1.° *L'Opera Nazionale per gli orfani dei contadini morti in guerra*, la quale, eretta in ente morale con decreto luogotenenziale 6 agosto 1916 e posta sotto la tutela del Ministero di Agricoltura, ha tra i suoi scopi quello di promuovere e favorire la costituzione di patronati e colonie agricole nelle diverse regioni d'Italia per accogliervi gli orfani della guerra, figli di contadini, che non possono trovare assistenza ed una conveniente educazione professionale presso le loro famiglie, proponendosi altresì di coordinare l'azione dei patronati locali, delle colonie agricole e degli altri istituti che abbiano scopi analoghi.

Quest'Opera ha già costituito sezioni in tutte le provincie, ed a Città di Castello, a Mantova, a Vicenza sono state istituite colonie agricole che prepareranno gli orfani dei contadini alla coltivazione tecnica dei campi, legando i contadini alla terra con grande vantaggio dell'agricoltura nazionale, perchè altri-

menti dopo la guerra, essendovi tutto da ricostruire, l'onda dell'emigrazione, attratta dagli alti salari, comincierà a rifluire nei paesi devastati, il fenomeno dell'urbanesimo si rinnoverà, ed a lavorare le nostre terre resteranno soltanto i meno atti per insufficienza fisica e mentale.

Lo stesso art. 13 stabilisce che per gli orfani dei contadini si avrà cura di impiegare principalmente i capitali destinati a sollievo degli orfani per provvedere possibilmente all'acquisto di piccoli fondi rustici da consegnarsi loro alla maggiore età.

Nel *Disegno di legge* presentato dalla Commissione parlamentare si proponeva che, accogliendo quanto già era stato accettato nei progetti presentati alla Camera dei deputati sulla formazione e conservazione dei beni di famiglia, tali fondi rustici diventassero proprietà insequestrabile ed inalienabile degli orfani dei contadini; ma il Senato non ha voluto pregiudicare quest'importante riforma prima che con un'apposita legge si disciplini l'istituto del bene famigliare, e la Commissione e la Camera dei deputati non hanno insistito sopra questa dispo-

sizione, limitandosi a votare un ordine del giorno, in cui si invita il Governo a presentare sollecitamente il disegno di legge per la difesa giuridico-economica e sociale della piccola proprietà e ad aiutare intanto le istituzioni create a tale fine.

2.° *L'Istituto per la gente di mare*, che si occupa degli orfani dei marinai con ordinamento e fini analoghi a quelli dell'Opera Emanuele Filiberto per gli orfani della Libia, si propone di distribuire agli orfani sussidi trimestrali continuativi da L. 10 a L. 30 mensili ed un sussidio definitivo variabile da 1000 a 5000 lire per ciascun orfano secondo l'età, il sesso, il grado del padre defunto, ecc. Tale istituto è finanziato col rilascio di una giornata di paga al mese da parte di tutto il personale militare e civile della Regia Marina.

3.° *L'Opera Nazionale per l'assistenza civile e religiosa degli orfani di guerra*, eretta in ente morale con decreto luogotenenziale 9 novembre 1916, si prefigge in modo speciale la cura degli orfani dell'artigianato, della piccola borghesia urbana e rurale e degli orfani degli agricoltori, che resteranno presso le fami-

glie, interessandosi della loro conveniente istruzione professionale.

4.° *L'Unione generale degli insegnanti*, che accoglie in un fascio tutti gli insegnanti italiani senza distinzione di grado nè di ordine di scuole, fra gli altri scopi, si propone quello di consacrare l'opera generale e collettiva del sodalizio al patronato morale degli orfani di guerra di concerto cogli altri istituti ed in dipendenza dei Comitati provinciali.

Ma l'elencazione di questi Istituti nazionali è stata fatta dalla legge non a titolo tassativo, ma a titolo esemplificativo, o, meglio, come ebbe a dichiarare l'on. Peano in Parlamento, *solemnitatis causa* ed anche per impedire che essi si moltiplichino eccessivamente.

Ciò non toglie però che altri istituti, i quali si subordinino alle condizioni fissate dalla legge, si aggiungano a quelli citati. Tra quelli in via di formazione ricorderemo, a cagion d'esempio, l'*Ente Nazionale* per l'assistenza degli orfani degli emigranti morti in guerra sorto presso l'*Istituto Coloniale italiano*, allo scopo di rimediare ad una lacuna della legge, la quale, essendosi dimenticata di provvedere ai figli degli emigrati che,

tornati in Italia per difendere la patria comune, sono morti in combattimento, ha rimandato al Regolamento le disposizioni concernenti l'assistenza degli orfani di guerra di italiani che risiedano all'estero e che si trovino essi stessi all'estero (art. 44).

Come si vede, di fronte al dilemma o di lasciare completamente autonome le iniziative private col conseguente pericolo dei duplicati e delle competizioni di parte sempre deleterie in materia di pubblica assistenza, oppure di irrigidirle e soffocarle in ordinamenti precostituiti e burocratici, lo Stato, promulgando questa legge, ha scelto una via di mezzo, che, mentre consente di utilizzare ogni energia individuale e collettiva, gli concede la possibilità di avere garanzie sicure circa la serietà ed il regolare funzionamento delle istituzioni che sorgono, essendosi esso riservata la facoltà di approvarle o no e di coordinarne e di vigilarne l'azione.

Nella legge infatti non solo è sancita per questi enti la tassativa obbligatorietà del riconoscimento giuridico per funzionare, ma si fa loro obbligo altresì di uniformarsi alle prescrizioni del Comi-

tato provinciale per ciò che concerne l'assistenza e la vigilanza degli orfani, e di riferire ad essi ogni trimestre sulle condizioni nelle quali sono allevati gli orfani che hanno ricevuto in tutela (art. 13-14).

Come abbiamo già rilevato, ove sorgano contestazioni fra gli Istituti nazionali ed i Comitati provinciali, il ricorso è deciso dal Comitato Nazionale (art. 14).

Nel progetto Salandra all'art. 5, come naturale sanzione della facoltà di coordinamento dell'azione dei vari istituti destinati all'assistenza degli orfani di guerra, si conferiva ai Prefetti, quando ne ricorresserò gli estremi, la potestà di procedere coattivamente alla loro federazione senza possibilità di reclamo o di gravame.

Ma nel progetto concordato tra l'on. Orlando e la Commissione parlamentare si è soppressa tale disposizione col tacito consenso delle Camere, essendo essa sembrata superflua, perchè o si tratta di federazioni volontarie e già vi provvede l'art. 5 della legge 18 luglio 1904, n.° 390, oppure si tratta di federazioni obbligatorie e vi può provvedere l'art. 2 del decreto luogotenenziale 13 giugno 1915

n.° 813, in base al quale «è data facoltà ai Prefetti, udite le Commissioni provinciali di assistenza e beneficenza pubblica, di ordinare d'ufficio la costituzione di federazioni fra le istituzioni della provincia per la integrazione delle diverse forme di beneficenza».

Senonchè basta ricordare come, tranne pochissime eccezioni, i tentativi fatti per applicare queste disposizioni si sono sempre infranti contro la sorda ostilità e la passiva resistenza delle amministrazioni degli istituti, per comprendere subito la necessità di nuove norme legislative per imporre coattivamente l'obbligo della costituzione delle federazioni allo scopo di evitare le gelosie, le concorrenze e gli attriti dei partiti e delle fazioni locali, e di coordinare l'azione delle singole opere di assistenza in una materia così delicata come questa ove una sola gara è possibile: la gara nel far meglio il bene.

VIII.

I mezzi per esercitare l'assistenza.

Dei vari mezzi onde finanziare questa provvida iniziativa di proteggere ed aiutare gli orfani di guerra, il progetto Salandra fa una duplice distinzione, dividendoli in fonti di entrata con carattere aleatorio ed eventuale ed in fonti di entrata con carattere continuativo ed organico.

Tra le prime esso annovera: 1.° gli stanziamenti nel bilancio dello Stato; 2.° le pensioni o quote di pensioni spettanti agli orfani, di cui si assume la tutela; 3.° donazioni ed oblazioni di privati e di pubbliche istituzioni; 4.° la devoluzione delle rendite di quegli enti, che, costituiti allo scopo di prestare assistenza a figli di orfani di militari, non abbiano ancora potuto funzionare per insufficienza di mezzi (Istituti nazionali per gli orfani di militari di Roma e Torino).

Le seconde sono costituite: 1.° dal reddito netto delle istituzioni pubbliche di

beneficenza aventi scopo dotálizio che annualmente ammonta a circa *due milioni*, oltre al capitale di L. 771,514,82 per doti di precedenti esercizi non conferite e colpite di decadenza; 2.° dal capitale di circa *due milioni e mezzo* formati dai fondi senza legale destinazione; 3.° dai proventi di qualsiasi pubblicità già istituita o da istituirsi dalle autorità governative.

Tale assegnazione di fondi è stata anche accolta così dalla Commissione parlamentare come dalla Commissione del Senato: solo si discusse intorno alla varia importanza ed alla legittimità di alcuni tra essi.

A nessuno infatti può sfuggire un primo rilievo che si impone quando si legge la relazione che precede il progetto Salandra: come può lo Stato — viene subito di domandarsi — legittimare il dovere che pomposamente si assume di proteggere ed assistere gli orfani di guerra, quando poi ne addossa il carico delle spese ad altri enti e ad altre istituzioni, collocando gli stanziamenti che esso può impostare ne' suoi bilanci tra i redditi di carattere aleatorio? Se la protezione degli orfani di guerra, corrispondendo

ad un preciso dovere di solidarietà e di gratitudine nazionale, si deve considerare come una vera e propria funzione statale, non è giusto e logico che lo Stato se ne assuma la spesa principale?

Su questa tesi si è insistito tanto alla Camera dei deputati quanto al Senato, ed ha finito per prevalere il concetto di considerare gli stanziamenti inscritti nel bilancio dello Stato come la prima fonte di reddito dell'assistenza degli orfani di guerra. Gli on. Casalini ed Albertelli proponevano anzi alla Camera che si aggiungesse che questi stanziamenti dovessero essere fatti «sulla base dei bisogni constatati nell'esercizio precedente», ma sopra tale emendamento, che pure il ministro Orlando era disposto ad accettare a titolo di schiarimento, non si è insistito, perchè già appariva di per sè troppo esplicita e manifesta la ferma volontà dello Stato di assumersi l'onere di spese per l'esplicazione di una funzione che riteneva di sua esclusiva competenza.

Sulla devoluzione delle rendite dei fondi senza destinazione e delle istituzioni dotalizie, già assegnate dal decreto luogotenenziale 13 giugno 1915 n.° 873, all'assistenza dell'infanzia con speciale ri-

guardo ai figli dei militari, si è accesa una viva discussione, contestandosene la legittimità e la opportunità. Per quanto riguarda i così detti fondi senza destinazione si è giustamente osservato che, siccome non si tratta di fondi privi di destinazione, ma di fondi, ai quali non è stata data ancora nei modi di legge una definitiva destinazione, così non è lecito confiscarne e disperderne i capitali, violando la volontà dei testatori, ma si deve soltanto temporaneamente impiegarne le rendite per uno scopo così altamente pietoso e patriottico.

Per le istituzioni dotalizie si sostenne che l'invertirne le rendite non era nè giusto, perchè si offendeva la volontà dei fondatori con pericolo di inaridire le fonti della beneficenza a favore delle donazioni fiduciarie con carattere confessionale, nè opportuno, perchè lo scopo loro fondamentale di incoraggiare i matrimoni corrisponde ad uno dei bisogni più vivi del momento attuale di colmare i vuoti demografici prodotti dalla guerra.

Senonchè per la considerazione che tale inversione delle rendite dotalizie — già consacrata del resto in un precedente progetto di legge votato dal Senato sul-

l'infanzia abbandonata — oltre che essere provvisoria, non potendo avere una durata superiore ai venti anni, era fatta altresì per una destinazione assai analoga a quella propostasi dai fondatori, si finì per deliberare all'unanimità di assegnare i redditi delle istituzioni dotalizie e dei fondi senza destinazione alla protezione degli orfani di guerra, appena finirà, col cessare della guerra, di rimanere in vigore il ricordato decreto luogotenenziale 13 giugno 1915.

BIBLIOGRAFIA.

G. C. Giglioli. *L'assistenza pubblica nella storia e nelle legislazioni.* — Torino, 1891.

A. Guarneri-Ventimiglia. *La delinquenza e la correzione dei minorenni.* — Roma-Torino, 1906.

Relazione Salandra al Disegno di legge presentato nella seduta 6 Giugno 1916, n.° 612. "Atti parlamentari „. — Camera dei Deputati.

Relazione Peano in nome della Commissione parlamentare comunicata il 24 Novembre 1916, n.° 612 A. — "Atti parlamentari „. — Camera dei Deputati.

Relazione Chimirri in nome della Commissione speciale comunicata il 18 Dicembre 1916, n.° 318 A. — "Atti parlamentari „. — Senato del Regno.

Atti parlamentari. — *Camera dei Deputati.* — Tornate 12-16 Dicembre 1916, 2-3 Luglio 1917. — *Senato del Regno.* — Tornate 7-17 Marzo 1917.

Rapport L. Bérard sur le proyet de loi instituant des pupilles de la nation. — Chambre des Députés. Session 1916. N° 2838.

H. Berthélemy. *Les pupilles de la patrie.* — "Revue des Deux Mondes „. — Paris, 1916.

INDICE.

PREFAZIONE . . . . . Pag. V

I. I precedenti 1

II. Gli Orfani di guerra 4

III. Natura e caratteri dell'obbligo dell'assistenza agli Orfani di guerra . . . 16

IV. Gli organi a cui è affidata l'assistenza. 20

V. Il modo onde funziona il servizio d'assistenza 29

Il Ministero dell'Interno ivi

Il Comitato Nazionale 32

I Comitati provinciali 36

VI. La tutela degli Orfani di guerra. . . 41

VII. Gli Istituti Nazionali di iniziativa privata per l'assistenza agli Orfani di guerra 55

VIII. I mezzi per esercitare l'assistenza. . . 64

Bibliografia. 69

MILANO — FRATELLI TREVES, EDITORI — MILANO

Sono usciti **49** *fascicoli*

La Guerra delle Nazioni

nel 1914-15-16-17. Storia illustrata.

Esce a fascicoli di 32 pagine, in grande formato, su carta di lusso, riccamente illustrati:

CENTESIMI **60** IL FASCICOLO.

SONO COMPLETI:

Vol. I. Dall'assassinio di Serajevo alla battaglia della Marna. 440 pag. in-8 grande, su carta di lusso, con 338 inc., legato alla bodoniana: L. 9 —

Vol. II. Dall'avanzata russa nella Prussia orientale all'entrata in scena della Turchia. 416 pagine, in-8 grande, su carta di lusso, con 256 incisioni, legato alla bodoniana . . . . . L. 9 —

Vol III. Dalla lotta accanita della fine del 1914 nelle Fiandre all'entrata dell'Italia in guerra. 448 pagine, in-8 grande, su carta di lusso, con 233 incisioni, legato alla bodoniana. . . . . L. 9 —

Sono usciti **35** *fascicoli*

La Guerra d'Italia

nel 1915-16-17. Storia illustrata.

I nuovi auspicati eventi, la storia sospirata dal rinnovato popolo vien narrata fedelmente, documentata, illustrata in quest'opera pubblicata a fascicoli nello stesso formato e con uguale ricchezza di illustrazioni della **GUERRA DELLE NAZIONI**; ed ottiene lo stesso grande successo, ed anche maggiore.

La Guerra d'Italia *esce a fascicoli di 32 pagine, in grande formato, su carta di lusso, riccamente illustrati:*

CENTESIMI **60** IL FASCICOLO.

SONO COMPLETI:

Vol. I. Dalla Triplice alla Neutralità e alla Guerra. 420 pag. in-8 grande, su carta di lusso, con 249 incisioni e una grande carta a colori dei confini d'Italia, legato alla bodon. . . . . L. 9 —

Vol. II. Dall'inizio delle ostilità italo-austriache alla dichiarazione di guerra alla Turchia. 408 pagine in-8 grande, su carta di lusso, con 277 incisioni, legato alla bodoniana . . . . . L. 9 —

Dirigere commissioni e vaglia ai Fratelli Treves, editori, Milano.

QUADERNI DELLA GUERRA

1. **Gli Stati belligeranti** nella loro vita economica, finanziaria e militare alla vigilia della guerra, di **GINO PRINZIVALLI.** Terza edizione con appendice per il Portogallo, la Turchia e gli Stati balcanici . . . . . L. 1 50
2. **La Guerra.** Conferenza di **ANGELO GATTI,** Capitano di Stato Maggiore . . . . . 1 —
3. **La presa di Leopoli** (LEMBERG) e la guerra austro-russa in Galizia, di **ARNALDO FRACCAROLI.** Con 22 incisioni fuori testo e 2 cartine. 3 50
4. **Cracovia** - antica capitale della Polonia - di **SIGISMONDO KULCZYCKI.** *In appendice:* Per i monumenti di Cracovia, di **UGO OJETTI.** Con 16 incisioni 1 50
5. **Sui campi di Polonia,** di **CONCETTO PETTINATO.** Con prefazione di **ENRICO SIENKIEWICZ,** 37 incisioni fuori testo e una carta 2 50
6. **In Albania.** SEI MESI DI REGNO. Da Guglielmo di Wied a Essad Pascià. Da Durazzo a Vallona, di **A. ITALO SULLIOTTI,** inviato speciale della "Tribuna" in Albania. Con 19 incisioni fuori testo 2 50
7. **Reims e il suo martirio.** Tre lettere di **DIEGO ANGELI.** Con 25 incisioni . . . . . 1 —
8. **Trento e Trieste** - l'irredentismo e il problema adriatico - di **GUALTIERO CASTELLINI.** Con una carta . . . . . 1 —
9. **Al Parlamento Austriaco e al Popolo Italiano.** Discorsi del dottor **CESARE BATTISTI,** deputato di Trento al Parlamento di Vienna 2 50
10. **La Francia in guerra.** *Lettere parigine* di **DIEGO ANGELI.** 2 50
11. **L'anima del Belgio,** di **PAOLO SAVJ-LOPEZ.** *In appendice:* la lettera pastorale del **Cardinale MERCIER,** arcivescovo di Malines (*Patriottismo e Perseveranza* - Natale 1914). Con 16 incisioni fuori testo 1 50
12. **Il Mortaio da 420** e l'Artiglieria terrestre nella Guerra Europea, di **ETTORE BRAVETTA.** Capitano di Vascello. Con 26 incisioni fuori testo. 1 50
13. **La Marina nella guerra attuale,** di **ITALO ZINGARELLI.** Con 49 incisioni fuori testo. 1 50
14. **Esercito, Marina e Aeronautica nel 1914,** dei **Capitani G. TORTORA, O. TORALDO** e **G. COSTANZI.** Con 29 incisioni. . . . . 1 —
15. **Paesaggi e spiriti di confine,** per **G. CAPRIN** . 1 —
16. **L'Italia nella sua vita economica di fronte alla guerra.** Note statistiche raccolte e illustrate da **GINO PRINZIVALLI.** 2 50
17. **Alcune manifestazioni del potere marittimo,** di **ETTORE BRAVETTA,** Capitano di Vascello . . . . . 1 —
18. **Un mese in Germania durante la guerra,** di **LUIGI AMBROSINI.** Con un'appendice sul Movimento dei Partiti Politici, a cura di FELICE ROSINA 1 50

19. **I Dardanelli.** L'Oriente e la Guerra Europea, di **GIUSEPPE PIAZZA.** Con 10 incisioni e una carta . . L. 2 —

20. **L'Austria e l'Italia.** Note e appunti di un giornalista italiano a Vienna (**FRANCO CABURI**) 1 50

21. **L'aspetto finanziario della guerra,** di **U. ANCONA.** deputato. . 1 50

22. **Il Libro Verde.** *Documenti diplomatici* presentati dal Ministro SONNINO il 20 maggio 1915. Con ritratto. 1 —

23. **La Turchia in guerra,** di **E. C. TEDESCHI** . . . 1 50

24. **La Germania** nelle sue condizioni militari ed economiche dopo nove mesi di guerra di **M. MARIANI.** 2 —

25. **A Londra durante la guerra,** di **E. MODIGLIANI.** *In appendice:* il discorso di Lloyd GEORGE, Cancelliere dello Scacchiere, tenuto a Londra ai 19 settembre 1914. Con 20 incisioni e 6 pagine di musica . . . 2 —

26. **La Marina italiana,** di **ITALO ZINGARELLI.** Con 49 incisioni fuori testo . . . . . 3 —

27. **Diario della Guerra d'Italia (1915).** Raccolta dei Bullettini ufficiali e *altri documenti a cui sono aggiunte le note i principali su la guerra delle altre nazioni, col testo dei più importanti documenti.* Prima Serie (dal 24 maggio al 18 giugno). Con 4 ritratti. . . . . 1 —

28. **La Guerra vista dagli scrittori inglesi,** di **ALDO SORANI.** Con prefazione di Richard BAGOT . . . . . 2 —

29. **La Triplice Alleanza** *dalle origini alla denunzia (1882-1915),* di **A. ITALO SULLIOTTI** . . 1 50

30. **La Serbia nella sua terza guerra.** Lettere dal campo serbo di **ARNALDO FRACCAROLI.** Con 20 incisioni e una cartina della Serbia . 2 —

31. **L'Adriatico - Golfo d'Italia. L'Italianità di Trieste,** di **ATTILIO TAMARO.** . . . . . 2 —

32. **2.ª Serie del Diario della Guerra d'Italia** (fino al 31 luglio 1915). Con 4 piante. . . . . 1 —

33. **Oro e Carta. - Prestiti e Commerci nella guerra europea,** di **FEDERICO FLORA,** professore alla Regia Università di Bologna . . . . . 2 —

34. **A Parigi durante la guerra.** Nuove lettere parigine *(gennaio a luglio 1915),* di **DIEGO ANGELI** 2 50

35. **L'Austria in guerra,** di **CONCETTO PETTINATO** . 2 —

36. **L'Impero Coloniale Tedesco** *come nacque e come finisce,* di **P. GIORDANI** . 2 —

37. **3.ª Serie del Diario della Guerra d'Italia** (fino al 4 settembre 1915). Col ritratto di Barzilai e 2 piante . . . . . 1 —

38. **L'Ungheria e i Magiari** nella Guerra delle Nazioni, di **ARMANDO HODNIG.** Con una cartina etnografica. 1 50

39. **Alsazia e Lorena,** di * * *. Con prefazione di Jean CARRÈRE e numerosi documenti. 1 50

40. **Il Dominio del Mare nel conflitto anglo-germanico,** di **ITALO ZINGARELLI.** 2 50

41. **4.ª** Serie del **Diario della Guerra d'Italia** (fino al 19 ottobre 1915). Con 4 ritratti e 4 piante . . . . . L. 1 —

42. **5.ª** Serie del **Diario della Guerra d'Italia** (al 1.° dicembre 1915). Con 4 ritratti e 2 piante . . . . . 1 —

43. **La battaglia di Gorizia,** di **BRUNO ASTORI.** Note scritte col lapis, dalle narrazioni raccolte sulle retrovie nei giorni della lotta. Con 16 incisioni e 2 cartine. 2 —

44. **Salonicco,** di **ALARICO BUONAIUTI.** Con 16 incisioni fuori testo 2 50

45. **Il Patto di Londra,** firmato dall'Italia il 30 novembre 1915, col resoconto ufficiale delle sedute della Camera dei Deputati (1, 2, 3, 4 dicembre), e del Senato (16 e 17 dicembre). 2 —

46. **L'industria della guerra.** Conferenza di **E. BRAVETTA,** Capitano di Vascello . . . 1—

47. **Il costo della guerra europea.** **Spese e perdite. Mezzi di fronteggiarle,** di **FILIPPO VIRGILII,** Prof. nella R. Università di Siena. 2 —

48. **6.ª** Serie del **Diario della Guerra d'Italia** (fino al 19 gennaio 1916). Con 4 ritratti e due piante . . . . . 1 —

49. **I trattati di lavoro e la protezione dei nostri lavoranti all'estero,** di **LUCIANO DE FEO.** Con prefazione di Luigi LUZZATTI . . . 2 —

50. **7.ª** Serie del **Diario della Guerra d'Italia** (fino al 29 febbraio 1916). Con 2 ritratti e 2 piante . . . . . 1 —

51. **La rieducazione professionale degli invalidi della guerra,** del dott. **LUIGI FERRANNINI,** incaricato per l'insegnamento di Malattie da lavoro e da infortuni nella Regia Università di Napoli. Con 40 incisioni. . . . 2 50

52. **Vita triestina avanti e durante la guerra,** di **HAYDÉE** [IDA FINZI] 1 50

53. **8.ª** Serie del **Diario della Guerra d'Italia** (fino al 13 aprile 1916). Con 4 ritratti e una pianta . . . . . 1 —

54. **Le pensioni di guerra,** di **ALESSANDRO GROPPALI** della R. Università di Modena. 1 25

55. **L'Egitto e la guerra europea,** di **Os. FELICI** . 3 —

56. **Le questioni economiche della guerra** discusse a Roma alla Camera dei Deputati. Resoconti ufficiali. 420 pagine . 5 —

57. **9.ª** Serie del **Diario della Guerra d'Italia** (fino al 24 maggio 1916). Con 2 ritratti e 2 piante . . . . . 1 —

58. **La Politica estera di guerra dell'Italia,** discussa alla Camera dei Deputati. Resoconti ufficiali. . . . . 2 —

59. **Gorizia** **nella vita, nella storia, nella sua italianità,** di **BRUNO ASTORI** . . . . . 2 —

60. **10.ª** Serie del **Diario della Guerra d'Italia** (fino al 24 giugno 1916). Con 8 ritratti . . . . . L. 1 —

61. **11.ª** Serie del **Diario della Guerra d'Italia** (fino al 5 agosto 1916). Con 6 ritratti . . . . . 1 —

62. **La lotta economica del dopo guerra,** di **LUCIANO DE FEO.** Con prefazione di S. E. GIUSEPPE CANEPA 1 50

63. **La nostra guerra nei commentarii di *Polybe*** (GIUSEPPE REINACH) 1 50

64. **12.ª** Serie del **Diario della Guerra d'Italia** (fino al 5 settembre 1916.) Con 5 ritratti e una pianta . . . . . 1 —

65. **13.ª** Serie del **Diario della Guerra d'Italia** (fino all'11 ottobre 1916). Con 5 ritratti. . . . . 1 —

66. **La politica italiana di guerra e la manovra tedesca per la pace.** Vol. I. Dalla mozione dei socialisti ufficiali italiani al discorso del ministro degli esteri, Sonnino . . . . . 5 —

67. **Le ferite in guerra ed i servizi sanitari dell'esercito e della marina,** dei prof. R. ALESSANDRI, dott. M. FEA, dott. F. GOZZANO, e prof. F. RHO. Con 78 incisioni fuori testo. . . . . 3 —

68. **14.ª** Serie del **Diario della Guerra d'Italia** (fino al 26 novembre 1916.) Con 5 ritratti ed una carta . . . . . 1 —

69. **15.ª** Serie del **Diario della Guerra d'Italia** (fino al 30 dicembre 1916). Con un ritratto. . . . . 1 —

70. **La politica italiana di guerra e la manovra tedesca per la pace.** Vol. II. Dalle Discussioni nel Senato Italiano alla Dichiarazione di guerra tra gli Stati Uniti e la Germania 2 50

71. **16.ª** Serie del **Diario della Guerra d'Italia** (fino all'8 febbraio). Con 3 incisioni 1 25

72. **Italiani e Jugoslavi nell'Adriatico,** di **FRANCO CABURI** 2 —

73. **Gli scambi internazionali,** di **LUCIANO DE FEO.** 3 50

74. **17.ª** Serie del **Diario della Guerra d'Italia** (fino al 14 marzo 1917). Con un ritratto 1 25

DIARIO DELLA GUERRA D'ITALIA

Raccolta dei Bullettini ufficiali e di altri documenti a cui sono aggiunte le notizie principali su la guerra delle altre nazioni, col testo dei più importanti documenti.

ANNO I (Serie I a IX) 24 maggio 1915 - 24 maggio 1916, con 24 illustrazioni e 19 piante.

Un grosso volume di compless. 1060 pag. legato in tela rossa e oro:

DIECI LIRE.

LE PAGINE DELL'ORA

VOLUMI PUBBLICATI:

1. *L'Italia in armi,* di **Angelo Gatti,** colonnello di Stato Magg.
2. *Il pensiero scientifico tedesco, la civiltà e la guerra,* del prof. **Ernesto Bertarelli,** della R. Università di Parma.
3. *Le presenti condizioni militari della Germania,* di **Angelo Gatti,** colonnello di Stato Maggiore.
4. *L'insegnamento di Cavour,* di **Francesco Ruffini.**
5. *Quel che la guerra ci insegna,* di **Piero Giacosa.**
6. *Gli Alpini,* di **Cesare Battisti.** Col ritratto dell'autore.
7. *La città invasa (Lilla),* di **Paul de Saint-Maurice.**
8. *Le prerogative della Santa Sede e la guerra,* di **Mario Falco.**
9. *Il miracolo francese,* di **Victor Giraud.**
10. *La filosofia e la guerra,* di **Erminio Troilo.**
11-12. *Il giudizio della storia sulla responsabilità della guerra.* Discorsi del Senatore **Tommaso Tittoni** (vol. doppio).
13. *Risonanze di mare e di guerra,* di **Alfonso B. Mongiardini.**
14. *Il reddito nazionale e i cómpiti di domani,* di **Filippo Carli.**
15. *L'Inghilterra e i suoi critici,* di **Mario Borsa.**
16. *Per l'aspra via alla mèta sicura,* di **Angelo Gatti,** colonnello di Stato Maggiore.
17. *Due massime forze d'Italia: l'uomo e l'acqua.* Conferenza di **Francesco Coletti.**
18. *L'Italia e la nuova alleanza,* di **G. A. Borgese.**
19. *Un anno d'ospedale.* Note di un'infermiera (**Maria Luisa Perduca**).
20. *Mitologia e Germanesimo,* del prof. **Alfredo Galletti.**
21. *Servire!* Discorso di **Angelo Gatti,** colonnello di Stato Maggiore.
22. *La crisi del dopo guerra,* di **Arnaldo Agnelli.**
23. *L'anima del soldato,* di **Franco Ciarlantini.**
24. *Francesco Giuseppe e l'Italia,* di **Alessandro Luzio.**
25. *Delenda Austria,* di **Gaetano Salvemini.**
26. *La vecchia e la nuova Internazionale,* di **A. Groppali.**
27. *Le basi del problema marinaro in Italia,* di **O. Arena.**
28. *Le colonne dell'Austria,* di **Niccolò Rodolico.**
29. *I valori della guerra,* di **Antonio Renda.**
30. *La terra, monopolio di Stato?,* di **Rusticus.**
31. *L'insegnamento di Mazzini,* di **Francesco Ruffini.**
32. *Per l'Italia e per il Diritto,* di **Augusto Ciuffelli.**
33. *I martiri irredenti della nostra guerra,* di **T. Galimberti.**

Ciascun volume: UNA LIRA.

IN PREPARAZIONE:

Destrée (Jules) *Di là dal vecchio confine.*
Giordani (F. P.) *La casa di Hohenzollern.*

Dirigere commissioni e vaglia ai Fratelli Treves, editori, Milano.

Causa il forte
delle mater
AUMEN
PROVVIS
25
FRATELLI TREVES, EDITORI
MILANO

MILANO - FRAT
PREZZO DEL PRESENT
Franco di porto nel Regno

UNIVERSITY OF ILLINOIS-URBANA
3 0112 072924969

LE PAGINE DELL'ORA

VOLUMI PUBBLICATI:

1. *L'Italia in armi*, di **Angelo Gatti**, colonnello di Stato Maggiore.
2. *Il pensiero scientifico tedesco, la civiltà e la guerra*, del professor **Ernesto Bertarelli**, della R. Università di Parma.
3. *Le presenti condizioni militari della Germania*, di **A. Gatti**.
4. *L'insegnamento di Cavour*, di **Francesco Ruffini**.
5. *Quel che la guerra ci insegna*, di **Piero Giacosa**.
6. *Gli Alpini*, di **Cesare Battisti**. Col ritratto dell'autore.
7. *La città invasa (Lilla)*, di **Paul de Saint-Maurice**.
8. *Le prerogative della Santa Sede e la guerra*, di **Mario Falco**.
9. *Il miracolo francese*, di **Victor Giraud**.
10. *La filosofia e la guerra*, di **Erminio Troilo**.
11-12. *Il giudizio della storia sulla responsabilità della guerra*. Discorsi del Senatore **Tommaso Tittoni** (volume doppio).
13. *Risonanze di mare e di guerra*, di **Alfonso B. Mongiardini**.
14. *Il reddito nazionale e i cómpiti di domani*, di **Filippo Carli**.
15. *L'Inghilterra e i suoi critici*, di **Mario Borsa**.
16. *Per l'aspra via alla mèta sicura*, del colonn. **Angelo Gatti**.
17. *Due massime forze d'Italia: l'uomo e l'acqua*. Conferenza di **Francesco Coletti**.
18. *L'Italia e la nuova alleanza*, di **G. A. Borgese**.
19. *Un anno d'ospedale*. Note di un'infermiera (**M. L. Perduca**).
20. *Mitologia e Germanesimo*, del prof. **Alfredo Galletti**.
21. *Servire!* Discorso del colonnello **Angelo Gatti**.
22. *La crisi del dopo guerra*, di **Arnaldo Agnelli**.
23. *L'anima del soldato*, di **Franco Ciarlantini**.
24. *Francesco Giuseppe e l'Italia*, di **Alessandro Luzio**.
25. *Delenda Austria*, di **Gaetano Salvemini**.
26. *La vecchia e la nuova Internazionale*, di **A. Groppali**.
27. *Le basi del problema marinaro in Italia*, di **Oreste Arena**.
28. *Le colonne dell'Austria*, di **Niccolò Rodolico**.
29. *I valori della guerra*, di **Antonio Renda**.
30. *La terra, monopolio di Stato?*, di **Rustico**.
31. *L'insegnamento di Mazzini*, di **Francesco Ruffini**.
32. *Per l'Italia e per il Diritto*, di **Augusto Ciuffelli**.
33. *I martiri irredenti della nostra guerra*, di **T. Galimberti**.
35. *La gioventù italiana e la guerra*, di **Antonio Fradeletto**.

Ciascun volume: Lire 1,25.

IN PREPARAZIONE:

Giordani (F. P.) *La casa di Hohenzollern e lo sviluppo del prussianesimo.*
Fradeletto (A.) *I martiri nostri.*
Barrès (M.) *L'anima della Francia e la guerra.*

Dirigere commissioni e vaglia ai Fratelli Treves, editori, Milano.